Wesentliche Aspekte und Problem bei Strukturveränderungen in der öffentlichen Verwaltung

Wesentliche Aspekte und Problem bei Strukturveränderungen in der öffentlichen Verwaltung

Wesentliche Aspekte und Problem bei Strukturveränderungen in der öffentlichen Verwaltung
- 1 Allgemeines
- 2 Reorganisation
- 3 Technische Innovation
- 4 Aufgabenerfüllung
  - 4.1 Akzeptanzproblem
  - 4.2 Schwerpunktbildung
  - 4.3 Aufgabenkritik
- 5 Kontinuität
- 6 Schlußbemerkung
- Impressum
- Quellennachweis

Wesentliche Aspekte und Problem bei Strukturveränderungen in der öffentlichen Verwaltung

Wolfgang Kirk

BWV 11/1994, S. 260-262

von Wolfgang Kirk

Hinweis: Bei diesem Text handelt es sich um eine für die Bildschirmansicht optimierte Version. Das Ursprungslayout wurde dabei verändert, die Rechtschreibung und die Seitenumbrüche jedoch beibehalten. Die Zitierfähigkeit ist somit gewährleistet.

[260]

1 Allgemeines

In wirtschaftlich schwierigen Zeiten zwingen finanzpolitische Gründe die Legislativen in Bund, Ländern und Gemeinden dazu, den Umfang der öffentlichen Haushalte insgesamt zu begrenzen. Ansatzpunkte für Sparmaßnahmen bilden dabei die Ausgaben für das Personal und die sog. sächlichen Verwaltungsmittel (z. B. für Büromaterial etc.).

Die Hauptaufgabe der öffentlichen Verwaltung ist die Ausführung von Rechtsvorschriften (= Exekutive). Diese Aufgabe soll wirtschaftlich und rationell durchgeführt werden. Dazu bedarf es, dies wird auch allgemein anerkannt, einer sach-(aufgaben-)gerechten Personal- und Sachmittelausstattung.

Deshalb werden als Maßnahmen die Einführung von Informationstechnik und Überprüfung der Organisation sowie eine Reduzierung des Personals favorisiert (Reorganisation und technische Innovation).

Darüber hinaus werden Begriffe wie Schwerpunktbildung und Aufgabenkritik in die Diskussion eingeführt.

Kritiker einer allzu umfangreichen Veränderung machen jedoch geltend, daß in der öffentlichen Verwaltung - auch für den Bürger wahrnehmbar - Kontinuität in der pflichtgemäßen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Deshalb sei tatsächlich nur sehr geringer Spielraum für Verände-rungen vorhanden.

Hierauf soll im folgenden näher eingegangen werden.

2 Reorganisation

Aus Anlaß der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahre 1990 wurde der relativ kurzfristige Aufbau einer öffentlichen Verwaltung nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten in den neuen fünf Bundesländern erforderlich.

Gleichzeitig war und ist die gewachsene Struktur der Verwaltung in der sog. “alten Bundesrepublik” soweit anzupassen, daß die Finanzierbarkeit und Effizienz gewahrt bleiben.

In diesem Zusammenhang kam auf die Wehrverwaltung des Bundes noch ein besonderer Grund für eine Neuordnung hinzu: die deutschen Streitkräfte sind im Rahmen politischer Vereinbarungen deutlich verringert worden.[1] Standorte wurden und werden noch aufgegeben bzw. verlegt.

Bei der praktischen Umsetzung der Um- bzw. Neuorganisation kann man allgemein folgende Schwerpunkte feststellen:

- Auflösung bzw. Zusammenlegung oder Verlegung von Organisationseinheiten (Fach-/Sachgebiete, Dezernate, Referate, untere Behörden),
- Personalreduzierung bis hin zum sozialverträglichen Personalabbau in allen Ebenen,
- verstärkter Einsatz von Informationstechnik.

Im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung werden im Rahmen der Umorganisation darüber hinaus folgende Maßnahmen in Betracht gezogen:

- Umorganisation der Bundesmittelbehörden (Abteilungen I bis IV der Wehrbereichsverwaltungen)**2**,
- Umorganisation der Bundesoberbehörden (BWB, BAWV)**3**,
- Umorganisation der obersten Bundesbehörde (BMVg)**4**.

Neben der Neugliederung des Verwaltungs- und Behördenaufbaus (=Aufbauorganisation) - die wie oben dargestellt alle Ebenen erfaßt - sind gleichrangige Problemlösungen im Bereich der Ablauforganisation zwingend notwendig.

3 Technische Innovation

Die knapper werdenden Ressourcen Finanzmittel und menschliche Arbeitskraft zwingen dazu, zunehmend auch in der öffentlichen Verwaltung Informationstechnik (IT), insbesondere Arbeitsplatzcomputer (APC}, zur Aufgabenbewältigung einzuführen.

[261]

Dabei werden im Bereich der Bundesverwaltung allgemein folgende Ziele**5** verfolgt:

- Leistungssteigerung,
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit,
- Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten,
- Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit,
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Als besondere Erfordernisse für den Einsatz von IT sind in den IT-Richtlinien festgelegt:
- Benutzerfreundlichkeit,
- Vorbereitung der Mitarbeiter,
- Zeitgemäße IT-Verfahren,
- Sicherheit beim Einsatz der IT (IT- Sicherheit),
- Kompatibilität,
- Flexibilität der IT-Ausstattung,
- Innovative Beschaffungen,
- Aus- und Fortbildungen.

An dieser Stelle soll wegen der grundsätzlichen Bedeutung das besondere Erfordernis *Vorbereitung der Mitarbeiter* näher dargestellt werden.

Die IT-Richtlinien[6] enthalten in Nr. 8 hierzu folgende Hinweise:

1. Die Mitarbeiter sind rechtzeitig auf den Einsatz der IT vorzubereiten,
2. Die Erfahrungen der Mitarbeiter bei der Aufgabenerfüllung sind frühzeitig in die Planung von IT-Vorhaben einzubeziehen,
3. Die Mitarbeiter sollen möglichst zeitnah zur IT-Einführung bedarfsgerecht aus- und fortgebildet werden,
4. Die Mitarbeiter sind ...”vor Aufnahme des Betriebs in die Handhabung der IT-Einrichtungen einzuweisen”,
5. Mit Aufnahme des Betriebes ist eine ausreichende fach- und systemtechnische Betreuung der Mitarbeiter sicher-zustellen.

Hieran wird deutlich, daß die Mitarbeiter umfassend und rechtzeitig informiert und beteiligt werden sollen. Dies ist sicherlich keine einfache Aufgabe, kann jedoch die Bereitschaft zur Akzeptanz des IT-Einsatzes erhöhen (siehe Abschn. 4.1).

Einen weiterführenden Überblick über den Einsatz von IT in der Bundesverwaltung gibt auch der *Bericht des Bundes-ministers des Innern an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zum Einsatz der IT in der Bundesverwaltung*[7].

4 Aufgabenerfüllung

Nach dem in den beiden vorigen Abschnitten wesentliche Aspekte der Neuorganisation behandelt wurden, sollen nunmehr die Probleme bei der Aufgabenerfüllung dargestellt werden.

4.1 Akzeptanzproblem

Die Maßnahmen im Zusammenhang mit Strukturveränderungen einer gewachsenen Organisation müssen zwar nicht zwangsläufig, können jedoch durchaus nachvollziehbar, zu Problemen im und mit dem Mitarbeiterkreis führen.

Eine genaue Ursachenanalyse kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Die Gründe für eine mangelnde Akzeptanz lassen sich vielleicht stichwortartig folgendermaßen charakterisieren:

- die Mitarbeiter müssen unter Umständen den Arbeitsplatz wechseln, ggf. sogar verbunden mit einem Wechsel des Einsatz- oder Wohnortes (=Umzug),
- im Rahmen eines sozialverträglichen Personalabbaus ausscheiden, wenn kein anderer Einsatz möglich ist.[8]
- die Mitarbeiter lehnen den Einsatz der IT ab, weil sie
    - mit weiteren Rationalisierungsmaßnahmen bis hin zum eigenen Arbeitsplatzabbau rechnen,

    - befürchten, die andersartigen/gestiegenen Anforderungen nicht mehr erfüllen zu können (Überforderung)
- die Mitarbeiter bezweifeln aus den unterschiedlichsten Gründen ganz allgemein die Notwendigkeit von Veränderungen.

Mangelnde Akzeptanz läßt sich insgesamt sicherlich nicht vermeiden. Es gilt deshalb, zumal in einer Zeit tiefgreifender Veränderungen, daß die Grundsätze für die Führung und Zusammenarbeit zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern[9] von allen Beteiligten beachtet werden müssen.

4.2 Schwerpunktbildung

Aufgrund der Umorganisation und einer damit einhergehenden stärkeren Personalfluktuation sucht man in der öffentlichen Verwaltung notwendigerweise nach Möglichkeiten, die aufgetretenen Probleme bei der Aufgabenerle-digung zu lösen.

Dabei wird den Dienstvorgesetzten generell oder im jeweiligen Einzelfall die Befugnis erteilt, für ihren Bereich zu entscheiden, welche Aufgabenerledigung

- zwingend erfolgen muß,
- teilweise oder ganz zurückgestellt werden kann.

So sehr diese Konstruktion als ein geeignetes Hilfsmittel zur Lösung von Problemen auch angesehen wird, muß man sich jedoch auch die Folgen dieser Handlungsweise verdeutlichen:

- kurzfristig lassen sich damit Personalengpässe auffangen; es werden jedoch keine Probleme bei der Personalaus-stattung und bei der Aufgabenerledigung gelöst,
- bei dauerhafter Schwerpunktbildung kann der Ausführungsauftrag der öffentlichen Verwaltung (Gesetzesvollzug) gefährdet werden, wenn übertragene Aufgaben nur unzureichend bzw. überhaupt nicht mehr wahrgenommen werden.

Es ist deshalb erforderlich, den Umfang der Aufgabenerledigung genau zu ermitteln. Voraussetzung hierfür ist eine kritische Bestandsaufnahme der Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung.

4.3 Aufgabenkritik

Die Erfahrungen in anderen Bereichen der Gesellschaft, z. B. Privatwirtschaft, lassen die Schlußfolgerungen zu, daß es vor Strukturveränderungen in großem Umfang zweckmäßig und notwendig ist,

- die künftigen Aufgaben zu ermitteln,
- die bisherige Aufgabenerledigung kritisch auf ihre Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen.

Bei der Ermittlung künftiger Aufgaben für die Wehrverwaltung des Bundes sind die grundsätzlichen Entscheidungen für den Streitkräftebereich zu berücksichtigen.

Beispiel: Die Reduzierung der Streitkraftstärke hat eine Verringerung der von den Kreiswehrersatzämtern einzuberu-fenden Wehrpflichtigen zur Folge. Dies wirkt sich auf die Personal- und Sachmittelausstattung dieser Ämter aus.

Die Untersuchung der bisherigen Aufgabenerledigung ist eine wesentliche Voraussetzung für eine sachgerechte Reorganisation.

Beispiel: Für die Planung von IT-Vor haben sind genaue Kenntnisse über die Art und Weise der bisherigen Aufgaben-erfüllung erforderlich (siehe Abschn. 3).

[262]

5 Kontinuität

Die Strukturveränderungen in der gesamten öffentlichen Verwaltung werden seit geraumer Zeit von Meinungsäuße-

rungen begleitet. Je nach Auffassung werden befürwortende oder kritische bis ablehnende Argumente vorgetragen.

In diesem Zusammenhang wird als ein Hauptargument kritisch bemerkt, die öffentliche Verwaltung habe im Innenver- hältnis gegenüber dem Mitarbeiter und im Außenverhältnis dem Bürger gegenüber auf Kontinuität bei der Aufgaben-erfüllung und Behandlung zu achten.

Damit soll im wesentlichen zum Aus- druck gebracht werden:

- der Mitarbeiter kann nur dann seine Aufgaben wirksam erfüllen, wenn er sich sicher fühlt (sicherer Arbeitsplatz, angemessene Arbeitsbedingungen),
- permanente Veränderungen im Verhältnis öffentliche Verwaltung - Bürger/Mitarbeiter führen zur Verunsi- cherung und evtl. sogar zur Frustration.

Diese Argumente sind im Rahmen einer sachlichen Betrachtungsweise insge samt beachtenswert, zumal damit ja keine generelle Absage an Veränderungen zum Ausdruck gebracht wird.

Die Achtung auf Kontinuität in der öffentlichen Verwaltung unterliegt jedoch besonderen Bedingungen, und zwar bei- spielsweise

- den politischen Rahmenbedingungen (Vorgaben der Legislative und Regierung),

- dem Verhältnis zum Bürger (Bürgerfreundlichkeit, örtliche Nähe, einfache und schnelle Kommunikationsmög-lichkeit),
- der Bindung an Recht und Gesetz (Rechtslage, Vorrang/Vorbehalt des Gesetzes, Rechtsprechung),
- der Orientierung am öffentlichen Interesse (unparteiische Amtsausübung, wirtschaftliches Handeln ohne Gewinnmaximierungsabsicht),
- dem Wandel von einer reinen Ordnungsverwaltung über die Dienstleistungsverwaltung hin zur planenden Verwaltung.

Damit wird sehr deutlich, daß Veränderungen nur unter Beachtung der politischen und sonstigen Rahmenbedingungen möglich sind.

Extreme Grundpositionen, die durch überzogene Forderungen an die Flexibilität einerseits und Kontinuität andererseits gekennzeichnet sind, müssen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles (Rahmenbedingungen und jewei-lige Aufgabe) sachlich begründet relativiert oder zurückgewiesen werden.

6 Schlußbemerkung

Die öffentliche Verwaltung wird sich den Herausforderungen stellen müssen. Bei der Bewältigung wird es entscheidend mit darauf ankommen, wie der Ausgleich von unterschiedlichen Interessen und damit der Umgang miteinander stattfindet.

Eine generelle Ablehnung jeglicher Veränderungen ist ebenso falsch wie permanent allgemeine Forderungen nach mehr Flexibilität und Leistungsbereitschaft zu äußern.

Verallgemeinerungen sind sicher nicht geeignet, zur Lösung von Problemen beizutragen.

Eine Möglichkeit, Verständnis für Organisationsmaßnahmen zu wecken und zu fördern, bietet sicherlich die rechtzeitige und umfassende Information und Beteiligung der Mitarbeiter. Erforderlich ist jedoch auch die Fähigkeit, getroffene Entscheidungen loyal mitzutragen.

Voraussetzung für die Bewältigung von Strukturveränderungen oder allgemein von Problemen ist mithin die Bereit-schaft zur Zusammenarbeit bei allen Beteiligten.

Impressum

Verlag Wolfgang Kirk, Essen
ISNI 0000 0004 5907 4303
©2020 Wolfgang Kirk

Lizenz

Dieses Werk ist lizenziert unter einer **Creative Commons Namensnennung - Nicht-kommerziell - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz**. Ausgenommen von dieser Lizenz sind alle Nicht-Text-Inhalte wie Fotos, Grafiken und Logos.

BibTeX

Quellennachweis

1. Die Neuordnung der Wehrverwaltung ist deshalb vier Jahre nach der Wiedervereinigung noch nicht beendet.↩
2. Die Neuregelung der Abteilung III und IV ist bereits erfolgt.↩
3. Das BAWV ist bereits umorganisiert. Das BWB soll neustrukturiert werden.↩
4. Insbesondere eine Verringerung des Personalumfangs und der Organisationseinheiten durch Delegation von Aufgaben auf den nachgeordneten Bereich (= Abschichtung).↩
5. Siehe Nr. 2 Richtlinien für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung - IT-Richtlinien - (GMBl 1988, S. 27).↩
6. Ebd., Dritter Abschnitt.↩
7. Bd. 19 der Schriftenreihe der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für IT in der Bundesverwaltung (KBSt).↩
8. Ein Personalabbau in größerem Umfang ist in den neuen Bundesländern erfolgt.↩

9. Bekanntgemacht für den Bereich der TerrWV mit Erl. BMVg vom 10.02.1989 - VR III 1 - Az. 10-10-01.↩